Die Stellung des Reichsrates und seine Aufgaben

in rechtlich-politischer Betrachtung.

Auszug

aus der

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

vorgelegt von

FRITZ DÖRFLER
Referendar in München.

Berichterstatter:

Geheimer Justizrat Professor Dr. Finger.

Halle-Saale 1926.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

I. Teil.

Vorbemerkungen.

1. Kapitel.

Staatsrecht und Politik.

Im Staatsrecht, besonders im Bundesstaatsrecht, muss die rechtlich-formale und die politische Betrachtung miteinander verbunden werden, um erkenntnis-theoretisch richtige und zweckentsprechend-eindeutige Ergebnisse zu erhalten. — In dieser synthetischen Betrachtung zeigt sich uns, dass im Falle der Nichtkongruenz zwischen Richtung des Staatslebens und Wortlaut der Verfassung der Staatswille zur Ergänzung des geschriebenen Rechtes noch ungeschriebenes Recht schaffen muss und schafft, welches dem geschriebenen Rechte die der Richtung des Staatslebens angepasste Auslegung gibt. — Geltungsgrund dieses ungeschriebenen Rechtes ist die Kraft des Gemeinwillens.

2. Kapitel.

Bundesstaatliche Probleme im allgemeinen und im Deutschen Reiche.

A. Für die Entscheidung der Frage, ob das Deutsche Reich Bundesstaat ist oder nicht, ist massgebend, dass die Länder unabgeleitete Herrschermacht (unmassgeblich ist der Umfang derselben) haben, und dass das politische Leben der Einzelstaaten selbstbewusst und wirksam den gesamten rechtlichen Rahmen erfüllt. — Im Hinblick auf Artikel 12, 14, 17, 6 bis 10 R.V. und mit Rücksicht auf die gegebene Kontinuität der deutschen Staatspersonen (unabgeleitete Staatsgewalt!) ist der

Staatencharakter der Länder zu bejahen. Dieser Charakter wird durch reiches politisches Leben unterstrichen. — Deutschland ist ein Bundesstaat.

B. Die Weimarer Verfassung hat die im Zeitpunkt ihres Zustandekommens herrschende Richtung des Staatslebens (in unserem Falle das Verhältnis des Kräftegewichtes der beiden Machtfaktoren Gesamtstaat und Einzelstaaten) nicht genügend im Worte erfasst. — Die notwendigen Korrekturen liegen einesteils in der übrigen Gesetzgebung, indem sie auch eine einzelstaatliche Einflussnahme auf die Reichsbildung gewährt (neben der reichsrätlich-gemeinsamen Einflussnahme), andernteils hauptsächlich in dem von Bilfinger*) entwickelten ungeschriebenen, ergänzenden, materiellen bundesstaatlichen Rechte der Einzelstaaten. — Dieses Recht gewährt den formal benachteiligten Einzelstaaten ihre Individualität in den Schranken des Reichsstaatsgedankens verhältnismässig bei der Bildung des Reichswillens zur Geltung zu bringen.

3. Kapitel.

Vom Bundesrat zum Reichsrat.

Der durch Verordnung mit Gesetzeskraft vom 14. Nov. 1918 R. G. Bl. S. 1311 mit der Weiterführung der Geschäfte beauftragte Bundesrat war staatsrechtlich eine vollständige Neuschöpfung eines Reichsorganes (Abstimmung ohne Instruktion). — Im Reichsgesetz vom 10. Febr. 1919 R. G. Bl. S. 169 (Notverfassung) war der Staatenausschuss vorgesehen, welcher einesteils das Organ zur Ausübung der Mitgliedschaftsrechte der der deutschen Freistaaten, andernteils Organ des Reiches mit Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnissen war. — Am 20. Jan. erschien der äusserst unitarische Preuss'sche Entwurf einer Reichsverfassung samt Denkschrift (Volkshaus und Staatenhaus). — Der umgearbeitete Preuss'sche Entwurf ging als Regierungsentwurf am 21. Februar der Nationalversammlung zu. — Der Verfassungsausschuss war tätig vom 5. März bis zum 18. Juni. — Die Verfassung wurde angenommen am 31. Juli 1919.

*) Der Einfluss der Einzelstaaten auf die Reichswillensbildung, 1922, S. 51.

II. Teil.

Die Aufgaben des Reichsrates.

I. Abschnitt.

Die Mitwirkung des Reichsrates bei der Gesetzgebung.

4. Kapitel.

Gesetz und Gesetzgebung im allgemeinen.

Der Weg der Gesetzgebung beginnt mit der **Initiative,** das politisch wichtigste Gesetzgebungsstadium. Ist mit der lediglich formellen Einbringung ein anderes als das zum Vorschlag berechtigte Organ verpflichtet, so hat dieses letztere ein mittelbares Initiativrecht. Als zweites Stadium schliesst sich an die **Beschlussfassung**. Im Gesetzesbeschluss ist enthalten einerseits die Feststellung der massgebenden Fassung des Gesetzes, andererseits die Sanktion, welch letztere auflösend bedingt ist. Art. 73, 74 R.V. Nach der Beschlussfassung folgt die **Ausfertigung** und die **Verkündung** des Gesetzes.

5. Kapitel.

Die Rechte des Reichsrates im Initiativstadium.

A. Die Initiative des Reichsrates. Massgebend ist Art. 69 Abs. 2 R.V. — Der R.R. hat ein mittelbares Initiativrecht. — Er kann über die von ihm immer mit einfacher Mehrheit beschlossenen Vorlagen bis zur Beschlussfassung im Reichstag verfügen. — Gemäss Art. 165 R.V. kann an der Initiative des Reichsrates in speziellen Fällen begutachtenderweise der Reichswirtschaftsrat beteiligt sein. — Eine Konkurrenz zwischen R.R.-Initiative und der Initiative eines anderen Organes ist möglich und statthaft. — Praktisch wird eine Initiative des R.R. nur in seltenen Fällen statthaben. — Der R.R. kann seine Initiative im Reichstag formell genommen nicht vertreten; wohl aber ist die Befugnis der Länder nach Art. 33 politisch als eine Vertretungsbefugnis für den R.R. zu werten. — Die Bedeutung des Initiativrechtes des R.R. liegt vor allem darin, dass durch den R.R. die Reichsregierung des öfteren angeregt wird, den Absichten des R.R. entsprechende Regierungsvorlagen einzubringen.

B. Die Mitwirkung des Reichsrates bei der Initiative der Reichsregierung. Massgebend ist Art. 69 Abs. 1. — Die reichsrätliche Zustimmung wird immer mit einfacher Mehrheit beschlossen. — Hat die Reichsregierung ihren Entwurf dem Reichsrat nicht vorgelegt, so muss der Reichstag und der Reichspräsident die weitere Behandlung der Vorlage verweigern. — Ein Verfahren der Reichsregierung, durch einen von ihr veranlassten Initiativantrag aus der Mitte des Reichstages den Reichsrat auszuschalten, muss als verfassungswidrig bezeichnet werden. — Das praktische Gewicht erwächst dem Zustimmungsrecht aus seiner politischen Verbundenheit mit dem Einspruchsverfahren nach Art. 74 Abs. 1 mit den darin liegenden Droh- und Vorbereitungsmöglichkeiten. — Das Zustimmungsrecht ist ein häufig gebrauchtes Stück reichsrätlicher Betriebsamkeit.

6. Kapitel.

Das Einspruchsrecht des Reichsrates.

A.

Gegen Gesetzesbeschlüsse des Reichstages, welche mit einfacher Mehrheit beschlossen werden können.

§ 1. **Der Gegenstand des Einspruches.** — Der R.R. kann gemäss Art. 74 Abs. 1 Einspruch einlegen gegen alle Gesetzesbeschlüsse des Reichstages, welche durch eine Regierungs-, Reichstags-, Reichsrats-, Reichswirtschaftsrats- oder durch eine Volksinitiative veranlasst worden sind. — Art. 45 (Staatsverträge und Bündnisse) dagegen schliesst Art. 74 Abs. 1 aus. — Der Einspruch muss sich richten gegen den ganzen Gesetzesbeschluss.

§ 2. **Die formelle Einbringung des Einspruches.** — Massgebend ist Art. 74 Abs. 2 R.V. § 28 G.O. — Durch das Erfordernis der Einspruchsbegründung wird Preussen eine letzte Gelegenheit zu dem Versuche geboten, einstimmig oder fast einstimmig sein Votum in die Wagschale zu werfen.

§ 3. **Die juristische Natur des Einspruches.** — Der Einspruch ist die Anfechtung der im Gesetzes-Beschlusse mitenthaltenen Sanktion. — Erfolgt die Begründung erst nach Ein-

spruchseinlegung, so ist der Einspruch bis zur Rechtfertigung desselben eine bedingte Anfechtung.

§ 4. **Das weitere Verfahren.** — Massgebend ist Art. 74 Abs. 3. Kam keine Uebereinstimmung zustande und:

I. Hat der Reichstag die abermalige Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit vorgenommen, so besteht eine Alternative des Reichspräsidenten zwischen Unterlassung der Verkündung oder Anordnung des Volksentscheides.

1. Hat der Reichstag Aenderungen auch an dem nicht-beanstandeten Teile vorgenommen, so muss dem Volksentscheid einerseits der alte Entwurf in der Fassung der Einspruchsbegründung, andererseits der neue, aus der nochmaligen Beschlussfassung gänzlich verändert hervorgegangene Gesetzesentwurf zugrunde gelegt werden (in allen anderen Fällen ist Gegenstand des Volksentscheides die Meinungsverschiedenheit).

2. Wurde gegen einen Gesetzesbeschluss auf Grund Volksinitiative (Art. 73 Abs. III) Einspruch eingelegt und gleichgiltig mit welchem inhaltlichen Ergebnis nochmals mit einfacher Mehrheit beschlossen, so muss immer Volksentscheid nach Art. 73 Abs. III S. 4 angeordnet werden.

II. Hat der Reichstag mit $^2/_3$-Mehrheit entgegen dem Einspruche des Reichsrates beschlossen, so besteht die Alternative des Reichspräsidenten gemäss Art. 74 Abs. III S. 3. — In dem $^2/_3$-Beschluss ist die Sanktion enthalten. — Der etwaige Volksentscheid ist deshalb ein Entscheid im Sinne des Art. 73 Abs. I (es besteht aber 3-Monatsfrist). — Der unter Ziffer I 2 angedeutete Fall besitzt hier folgende Modifikationen:

a) Wurde nochmals unverändert im Sinne des Volksbegehrens beschlossen, so ist in diesem Beschlusse die Sanktion enthalten.

b) Wurde aber entgegen der Volksinitiative eine Aenderung des Gesetzesinhaltes herbeigeführt, so muss gemäss Art. 73 Abs. III S. 4 Volksentscheid über das Gesetz in der Fassung des Volksbegehrens angeordnet werden.

Das eigentliche Schicksal des mit $^2/_3$-Mehrheit gefassten Gesetzesbeschlusses hängt wegen des Art. 50 praktisch von der Stellungnahme der Reichsregierung ab.

B.

Das Einspruchsrecht des Reichsrates gegen Gesetzesbeschlüsse des Reichstages, welche mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden müssen.

Ein Beschluss auf Erhebung des Einspruches bedarf nur der $^1/_3$ Mehrheit der abgegebenen Reichratsstimmen. Art. 76 Abs. I S. 3. — Im übrigen s. Art. 76 Abs. II. — Die Vorzugsbestimmungen des Art. 76 erlauben dem Reichsrat besonders Unitarisierungsbestrebungen des Reichstages die grössten Schwierigkeiten zu bereiten.

7. Kapitel.

Fortsetzung. Die politische Wirksamkeit des Reichsratseinspruches.

Da der Reichstag wegen seiner Parteienzusammensetzung äusserst selten eine $^2/_3$ Mehrheit für einen Beschluss zusammenbringt, so weiss der Reichstag von vornherein, dass im Falle eines Einspruches es um sein Gesetz schlecht bestellt ist, weil die Handhabung des Volksentscheides schwerfällig und kostspielig ist, und weil dieser zudem fast keine Erfolgsmöglichkeiten verspricht (Art. 75), der Reichspräsident daher regelmässig das Gesetz scheitern lassen wird. — Die Bedeutung des Einspruches liegt nicht so sehr in der Austragung des durch ihn hervorgerufenen Konfliktes, sondern mehr in seiner Eigenschaft als Druckmittel auf den Reichstag, diesen zu einer Einigung mit dem Reichsrat schon im ersten Beschlussverfahren zu zwingen. — Politisch wirkt das Einspruchsrecht fast wie ein positives Zustimmungsrecht.

Anmerkung: Eine Konkurrenz des Einspruchsrechtes mit dem Volksentscheid kann im Hinblick auf die Bedingungen des Art. 75 und gemäss der juristischen Konstruktion des Einpruchsrechtes praktisch nicht möglich sein.

8. Kapitel.

Die Rechte des Reichsrates in der Haushaltsgesetzgebung, insbesondere das Recht der Zustimmung des Reichsrates.

Für den Entwurf und für die Einbringung des Haushaltsgesetzes ist massgebend Art. 85 Abs. I und II R.V. § 22 Reichs-

haushaltsordnung. Art. 69 Abs. I R.V. — Für das Zustandekommen des Gesetzes ist für unsere Zwecke massgebend Art. 85 Abs. IV und V. — Die ausdrückliche oder stillschweigende Erklärung des R.R. Ausgabenerhöhungen oder Neueinsetzungen des Reichstages im Entwurfe des Haushaltsplanes nicht zustimmen zu wollen, bedeutet nichts anderes als die Erklärung Einspruch zu erheben. — In der darauffolgenden nochmaligen Beschlussfassung hat der Reichstag nur mehr die Verfügungsfreiheit über diese besonderen Positionen (Abweichungen vom Einspruch). Gegenstand des etwaigen Volksentscheides sind die Planüberschreitungen. — Konnte die Zustimmung im Enderfolg nicht ersetzt werden, so kommt das Etatgesetz ohne diese Erhöhungen zustande. — Die besondere politische Bedeutung des Zustimmungsrechtes erwächst demselben aus der politischen Verbindung mit dem Einspruchsrechte, dessen gleichzeitige Anwendung mit jener des Zustimmungsrechtes möglich ist (Zwang der Reichsregierung zur Einigung mit dem R R. bei der Herstellung des Entwurfes).

9. Kapitel.

Der Reichsrat und die vereinfachte Form der Gesetzgebung.

Die bisherigen Ermächtigungsgesetze weisen das typische Bild auf, dass hinsichtlich des Zustandekommens oder der Aufhebung von Rechtsverordnungen auf Grund der Ermächtigungsgesetze ein gewisses Gleichberechtigungsverhältnis zwischen Reichstag und R.R. schon formell zum Ausdruck kommt.

II. Abschnitt.

Die Rechte des Reichsrates ausserhalb der Gesetzgebung.

10. Kapitel.

Die Beteiligung des Reichsrates am Erlass von Verordnungen.

A. **Das Recht der Zustimmung zum Erlass gewisser Verwaltungsvorschriften.** — Massgebend sind die Art. 77 (»Allgemeine Verwaltungsvorschriften« = Verwaltungsverord-

nungen) und Art. 179 Abs. II R.V. (Zustimmungsrecht zu Verwaltungsverordnungen nur auf jenen Gebieten, welche nicht zur Reichsverwaltung gehören). — Siehe ferner Art. 93, 98, R.V. — Aufgehoben sind die Art. 88 Abs. III und IV, Art. 91 R.V. — Der inhaltlichen Bedeutung des Zustimmungsrechtes zu bestimmten Verwaltungsverordnungen steht gegenüber, dass dem quantitativen Masse nach das Zustimmungserfordernis nicht die Regel bildet, da die Ausführung der Reichsgesetze in der Mehrzahl nicht den Landesbehörden obliegt.

B. **Das Zustimmungsrecht des Reichsrates zu anderen Verordnungen, insbesondere zu Rechtsverordnungen kraft spezieller Bestimmung.** — Sehr oft bedarf das delegierte Organ (R.Reg. oder Minister) zum Erlasse von Ausführungsverordnungen der Zustimmung des Reichrates. — Diese Ausführungsverordnungen enthalten neben Verwaltungsvorschriften oft auch Rechtsvorschriften.

11. Kapitel.

Die Mitwirkung des Reichsrates bei der Verwaltung.

I. Massgebend ist § 3 der Notverfassung vom 4. III. 1919 Art. 179 Abs. I R.V. — Darnach hat der R.R. folgende Rechte:

1. Den Erlass von Ausführungsbestimmungen zu Gesetzen, soweit in denselben der Bundesrat (Staatenausschuss) ermächtigt war oder nach neuen Gesetzen der Reichsrat hierzu ermächtigt ist.

2. Kraft ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung hat der R.R., wie früher der Bundesrat, bei gewissen Streitigkeiten die Entscheidung.

3. Die Vorschlagsrechte des Bundesrates bei einer Anzahl von Ernennungen höherer Reichsbeamter sind auf den Reichsrat (mit Ausnahmen) übergegangen. Auch wurden solche in neueren Gesetzen für den Reichsrat begründet, darunter auch Ernennungsrechte.

II. Verstärkt wird die Wirksamkeit des R.R. in der Reichsverwaltung (natürlich auch bei der Gesetzgebung) durch Art. 67 Abs. 2 R.V. — Dieser Artikel muss ausgelegt werden im Sinne des materiellen Einflussrechtes.

12. Kapitel.

Die Kontrolle des Reichsrates über die Reichsverwaltung.

Massgebend ist Art. 86 R.V., für die Durchführung dieser Kontrolle die Reichshaushaltsordnung R.G.Bl. II 1923 S. 17, insbesondere §§ 82—84. — Die Kontrollmöglichkeit über die Verwendung aller Reichseinnahmen durch den R.R. bringt die Reichsregierung in eine gewisse Abhängigkeit von diesem.

III. Teil.

Die Organisation des Reichsrates.

13. Kapitel.

Die Bestellung der einzelstaatlichen Vertreter für den Reichsrat.

Massgebend Art. 60, 63 R.V. — Die Landesregierungen entsenden in den R.R. in der Regel nicht Minister (Hauptbevollmächtigte), sondern ihnen untergeordnete Landesbeamte (stellvertretende Bevollmächtigte), welche den Hauptbevollmächtigten gleichgestellt sind. Siehe §§ 4, 6, 7 G.O. — Die Reichsratsvertreter haben eine gesandtenähnliche Stellung (Exterritorialität für die Nichtpreussen), Art. 179 R.V., §§ 18, 19 G.V.G., §§ 382, 402 Z.P.O., 49, 72 St.P.O. — Der R.R. ist berechtigt und verpflichtet, die Vollmacht seiner Mitglieder zu prüfen (wichtig im Hinblick auf Art. 17 R.V.) — Es besteht Inkompatibilität. —

14. Kapitel.

Die Instruierung der Bevollmächtigten.

Die Bevollmächtigten sind ihrer Regierung, nicht aber dem Reiche gegenüber an Instruktion und einheitliche Stimmabgabe gebunden (besondere Regelung für Preussen s. u.). — Die Instruktion wird gebildet durch die Gesamtstaatsministerien und durch diese erteilt in Gestalt eines Verwaltungsaktes. — Instruktionslose Abstimmung ist aus besonderen politischen Situationen heraus notstandeshalber möglich. Hier dann Abstimmung nach pflichtgemässem Beamtenermessen.

15. Kapitel.
Die gewählten Vertreter im Reichsrat.

A. Die preussisch-deutsche Frage. Die Lösung der preussisch-deutschen Frage (preussische Hegemonie) wurde darin gesucht, dass Preussen einerseits entgegen dem Grundsatze der Verhältnismässigkeit nur $^2/_5$ aller Stimmen erhalten sollte (Art. 61) und dass andererseits statt des Preuss'schen Planes der äusseren Zerstückelung die innere Zerlegung Preussens auf dem Wege über Art. 63 R.V. vorbereitet werden sollte.

B. Die Entsendung und die Stellung der gewählten Vertreter im Reichstag. — Massgebend Art. 63 Abs. I S. 2 R.V.; preussisches Gesetz vom 3. VI. 1921 Pr.G.Bl. S. 269; § 4 G.O. — Auch die gewählten Vertreter sind Vertreter des Landes Preussen. — Die Provinzialvertreter stimmen ohne Instruktion und ohne einheitliche Stimmabgabe (s. jedoch § 8 Abs. 2 des erwähnten preussischen Landesgesetzes). — Eine Zersplitterung der preussischen Stimmen ist öfters vorgekommen.

C. Die neueste Entwicklung. Mehrfache gesetzgeberische Versuche, einheitliche, instruktionsmässige Abstimmung aller preussischen Vertreter zu erreichen, scheiterten wiederholt.

16. Kapitel.
Die Stimmenverteilung im Reichsrat.

Im R.R. hat jedes Land mindestens eine Stimme, Art. 61 Abs. I S. 1 (absolute Gleichberechtigung als Ausdruck der Staatlichkeit der Länder). — Die weitere Stimmenzuteilung für die Länder regelt Art. 61 Abs. I S. 2 u. 3 (relative Gleichberechtigung als Ausdruck ungefährer Verhältnismässigkeit.)

17. Kapitel.
Die Geschäftsführung im Reichsrat.

Massgebend Art 64, 65, 66, 67 R.V. und vor allem die G.O. vom 20. XI 1919 (Art. 66 Abs. II). — **In den Vollsitzungen** führt den Vorsitz ein Reichsminister, Art. 65 S. 1. Stellvertretung nicht gestattet, e. contr. § 35 Abs. II G.O. Der Vorsitzende hat keine Stimme. Die Rechte und Pflichten der Reichsregierung

und ihrer Mitglieder im R.R. regeln Art. 65, Art. 66 Abs. I. Für die Abstimmungen ist massgebend Art. 66 Abs. IV R.V., Art. 76 Abs. I S. 3 R.V., §§ 10, 18, 20 G.O. Stimmengleichheit bedeudet Ablehnung. Der R.R. tagt permanent (§ 2 G.O.) trotz Art. 64 R.V. — **In den Ausschüssen** bewegt sich der Hauptteil der Verhandlungen. S. a. § 23 Abs. 2 G. O. Die Ausschussverhandlungen sind geheim (§ 35 G.O.); 11 ständige Ausschüsse mit je 9 Mitgliedern und 2 oder 3 stellvertretenden Mitgliedern; s. § 31 G.O. nebst Anlage hierzu. Der Vorsitz (für die Stellvertretung s. § 35 G.O.) und die übrigen Rechte und Pflichten der Reichsregierung sind geregelt wie für die Vollsitzungen, Art. 65, 66 R.V.; die Ausschüsse haben vorbereitende und beratende Tätigkeit, s. a. Art. 67 S. 2; kein Land führt mehr als eine Stimme, Art. 62 R.V. (s. im übrigen für die Geschäftsbehandlung §§ 33, 36, 37 G.O.); die Konferenzen der Staats- und Ministerpräsidenten der Länder am Sitze der Reichsregierung und die Tätigkeit der Ausschüsse bewirken, dass die Abstimmungen im Plenum meist einstimmig und ohne Debatte erfolgen. — Durch die Auskunftspflicht der Reichsregierung gemäss Art. 67 S. 1 (das materielle Einflussrecht verlangt unaufgeforderte, unverzügliche und sich über alle Angelegenheiten erstreckende Auskunftserteilung) wird eine erfolgversprechende Arbeit des R.R. mit gewährleistet.

IV. Teil.

Die Stellung des Reichsrates.

I. Abschnitt.

Die rechtliche Stellung des Reichsrates.

18. Kapitel.

Der Reichsrat als Organ des Reiches.

Der Reichsrat ist ein unmittelbares, kollegiales Organ des Reiches für Gesetzgebung und Verwaltung. — Er ist ein kreiertes Reichsorgan. Die betreffenden Kreationsorgane sind die Länder, welche in dieser Hinsicht Organe des Reiches sind.

19. Kapitel.

Der Reichsrat als Organ der Länder für die Ausübung ihrer Mitgliedschaftsrechte.

Im Hinblick auf die geschichtliche Vergangenheit des Reichsrates und mit Rücksicht der rechtlichen Abhängigkeit der Bevollmächtigten von ihren Regierungen ist der R.R. auch Organ der Länder. — Die Länder werden bei der Bestellung der Bevollmächtigten deshalb zugleich auch tätig als Staaten.

20. Kapitel.

Die Doppelnatur des Reichsrates.

Die Natur als **Reichsorgan** kommt zum Ausdruck im Stadium der Abstimmung im Plenum. Merkmale für die Parlamentsnatur des R.R. in diesem Stadium sind: Keine formelle Bindung der Vertreter an Instruktionen und an einheitliche Stimmabgabe (Repräsentationsprinzip); öffentliche Vollsitzungen (im Gegensatz zu den geheimen völkerrechtlichen Versammlungen); das System der Einer- und Pluralitätsstimmen (im Gegensatz zur völkerrechtlichen absoluten Gleichberechtigung). — Die Merkmale, welche auf den R.R. in seiner quasi-völkerrechtlichen Eigenschaft als **Organ der Länder** hinweisen, finden sich da, wo im Organe die individualistischen Willensantriebe der Länder die Situation beherrschen, nämlich in den Ausschüssen: Bindung der Vertreter an Instruktionen (Deleg.-Prinzip); kein Land führt mehr als eine Stimme; Mitglieder der Ausschüsse sind die Länder, s. a. § 31 G.O.; die unmittelbare Beteiligung des R.R. durch seine Ausschüsse an der Regierung; geheime Ausschussverhandlungen; die praktisch nur für die Ausschussverhandlungen in Betracht kommenden Rechte der Reichsregierung nach Art. 65, 66.

II. Abschnitt.

21. Kapitel.

Die rechtlich-politische Stellung des Reichsrates.

Wenn formal der R.R. hauptsächlich als Parlament in Erscheinung tritt (wegen dieser seiner Natur im formal entschei-

dend wichtigen Abschnitte der Abstimmung), so dreht sich in der politisch-rechtlichen Betrachtung das Bild um, da politisch die Ergebnisse der Ausschussberatungen die massgebenden sind und der Wille der Länderregierungen darin zum Ausdruck kommt (quasi-völkerrechtlicher Charakter des R.R).

22. Kapitel.
Zusammenfassung und Ergebnis.

Formal-staatsrechtlich weicht die Stellung des Reichsrates erheblich von jener des Bundesrates (ehemaliger Inhaber der Reichsgewalt) ab. — Politisch-rechtlich hinsichtlich der Wirksamkeit ist die Stellung des Reichsrates jedoch jener des Bundesrates so ziemlich angenähert:

a) Das Einspruchsrecht des Reichsrates kommt nahezu dem ehemals bundesrätlichen positiven Zustimmungsrechte gleich.
b) Der enge Zusammenhang von Reichsregierung und Reichsrat, ähnlich wie er in bundesrätlichen Zeiten ehemals bestand, ist unverkennbar.

Druck von Franz X. Seitz, München